

Argentina frente a la crisis del Covid: entre el diálogo político y la polarización

Por Marcelo F. Resico*

Una historia de desencuentros, con algunas excepciones

Argentina es un país peculiar por su historia en el contexto latinoamericano.ⁱ Tuvo una cuantiosa inmigración europea y un pasado de país de ingresos medios altos con importante difusión de la clase media.ⁱⁱ Para lograrlo, registró consensos en el siglo XIX, como la declaración de la Independencia y, en su segunda mitad, al modo elitista de la época, el compromiso que dio origen a la Constitución Nacional de 1853. Sin embargo, en su transición de una democracia ilustrada y restringida, a una más amplia, que incorporara a las clases medias y luego las populares, se produjo un primer golpe de estado en 1930, con profundas consecuencias posteriores de inestabilidad política, económica y social.

Así la Argentina del siglo XX (1930-83) estuvo caracterizada por una alta polarización, manifestada como inestabilidad política, entre gobiernos democráticos de sesgo populista, frente a gobiernos de facto restrictivos que rechazaron y condicionaron el juego democrático. Así se constituyeron dos bandos, cada uno adoptando una política económica contrapuesta, ya sea intervencionista y centrada en el mercado interno, ya sea aperturista y basada en los sectores exportadores. Cada una beneficiaba a distintos sectores de un aparato productivo heterogéneo.ⁱⁱⁱ Este hecho produjo una alta volatilidad del ciclo económico, caracterizada por políticas pro-cíclicas.

A pesar de recuperarse la democracia, y el respeto formal de la Constitución, con el presidente R. Alfonsín (1983-89), las dicotomías en la política económica y un cierto desapego implícito con la legalidad permanecieron. La Argentina reciente sigue mostrando una polarización de visiones e intereses que no logra procesarse en el sistema político de modo de generar un desarrollo equitativo y sustentable. La historia del siglo XX, con multitud de episodios de golpes de estado, y algún intento de reformas constitucionales unilaterales (1949), así como la inestabilidad política y económica, debilitó la conciencia sobre un marco respetado común, para desarrollar instituciones de amplio consenso y políticas de estado consistentes de mediano y largo plazo.

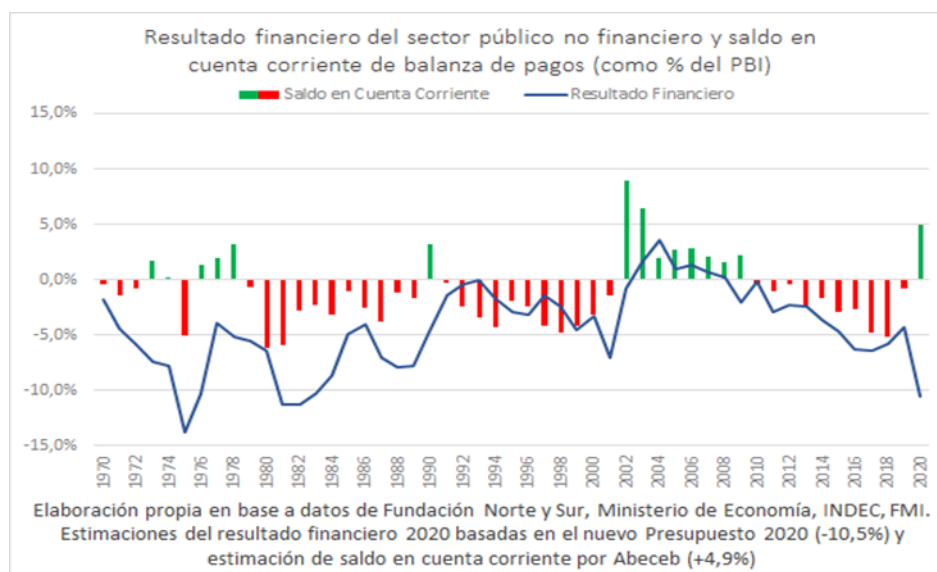
"La Argentina reciente sigue mostrando una polarización de visiones e intereses que no logra procesarse en el sistema político de modo de generar un desarrollo equitativo y sustentable"

En el campo económico se produjo en 1989 una crisis hiperinflacionaria, resultante del colapso del modelo intervencionista y cerrado, que elevó la pobreza al 47%. Con el presidente C. Menem (1989-99) se instauró un modelo liberalizador y aperturista, basado en privatizaciones, que logró un crecimiento y modernización importante. Pero, además de destruir tejido productivo sin suficiente reconversión,

*Director del Programa de Desarrollo e Instituciones. Este texto es un resumen de Resico M., (2020) "Argentina frente a la crisis Covid-19: Entre el diálogo político y la polarización" en Esther J. Stark ed. ¿Quo vadis América Latina? Pronósticos políticos y socio-económicos en tiempos de Covid-19, Fundación Seidel, La Imprenta Editores S.A.S., Bogotá, Colombia, Diciembre 2020, pp.7-16. <https://www.hss.de/publikationen/quo-vadis-america-latina-pub1914/>

resultó dependiente de flujos de capitales de corto plazo. El tipo de cambio fijo (“convertibilidad”) implicaba recesiones con desempleo para absorber cambios internacionales. Al profundizarse la salida de capitales a fines de los 90 se precipitó una profunda crisis en 2001-02 durante el gobierno del presidente F. De la Rúa (1999-2001).

Esto llevó a una contracción aguda (desempleo del 22% y pobreza del 58%), y se tuvo que declarar el *default* de la deuda. El gobierno de E. Duhalde (2002-03) ajustó drásticamente del tipo de cambio, lo que, junto con una mejora sustancial de los términos del intercambio, causó una reactivación importante con superávit fiscal y de cuenta corriente. Sin embargo, los gobiernos posteriores (N. y C.F. Kirchner 2003-15), a pesar del crecimiento y de ciertas mejoras sociales, terminaron dilapidando gradualmente esa oportunidad.^{iv} Se profundizaron las políticas monetarias y fiscales activas reanudando el déficit fiscal, e incurriendo en una cuenta corriente negativa, con lo que retornó la inflación y el control de cambios.^v Finalmente la economía se estancó, disminuyendo el ahorro, la inversión y aumentando la fuga de capitales. A pesar del importante aumento del gasto público y las transferencias, el intervencionismo creciente, sumado al retorno de los malos resultados del gobierno, hicieron que se agudizara la polarización social y el gobierno perdiera las siguientes elecciones en 2015.^{vi}



El éxito electoral del presidente M. Macri (2015-19), y la coalición “Cambiamos”, implicó un hecho inédito en la política nacional.^{vii} Un compromiso central fue aceptar el financiamiento de la red de seguridad social y plantear una reforma gradualista del estado. El gobierno recuperó la confianza liberando el mercado cambiario y financiero.^{viii} La actividad y el empleo se recuperaron lentamente, pero luego del éxito en las elecciones de mediado de mandato, cuando pareció se convocaría a un acuerdo político amplio que no se concretó, sufrió un drástico revés económico.^{ix} El tipo de cambio retrasado aceleró un aumento del déficit de cuenta corriente, y junto a laxas medidas para regular los flujos de divisas, indujeron una devaluación pronunciada cuando se revirtió bruscamente el financiamiento externo. Esto impulsó una espiral de desconfianza, con aumento de la inflación, y el débil crecimiento se tornó en recesión. El gobierno no logró cambiar la tendencia ni aun recurriendo a un importante préstamo del FMI y un plan de reducción abrupta del déficit fiscal. La economía entró en recesión con elevada inflación, que, además de

umentar la pobreza (36% fin de mandato), volcó a los independientes hacia una alternativa en las elecciones de fines de 2019.

La administración actual y la crisis del Covid-19

La coalición "Frente de Todos" (FdT), liderada por la expresidenta C.F. de Kirchner, logró una alianza entre su sector y el peronismo tradicional, ungiendo a un candidato moderado, A. Fernández.^x El candidato opositor ganó las elecciones y el traspaso del mando se completó de forma ejemplar.^{xi} El nuevo presidente convocó también a la unión de los argentinos, a reactivar la economía y renegociar la abultada deuda externa, convocando al diálogo y a la construcción de consensos. A poco de comenzar la gestión se produjo el inicio de la pandemia del Covid 19, que fue respondida con una cuarentena amplia y muy dilatada. La contracción económica que produjo requirió de una serie de subsidios como el IFE y el ATP que agudizaron el déficit fiscal y la emisión monetaria, en vistas a que el país se encontraba renegociando la deuda y no tenía el recurso de nuevos financiamientos.

Si bien inicialmente las medidas sanitarias tuvieron un amplio consenso, la flexibilización de las mismas, así como su duración, distanciaron al oficialismo y la oposición. Luego se produjeron una serie de medidas como el intento de estatización de Vicentín y la reforma judicial, por mencionar sólo las principales, que volvieron a polarizar con fuerza la opinión pública y el debate político. Sin embargo, el gobierno siguió con su discurso de diálogo --ahora ya no muy consecuente con sus acciones-- e impulsó un Consejo Económico y Social para convocar a actores relevantes para discutir consensos sobre políticas de estado.

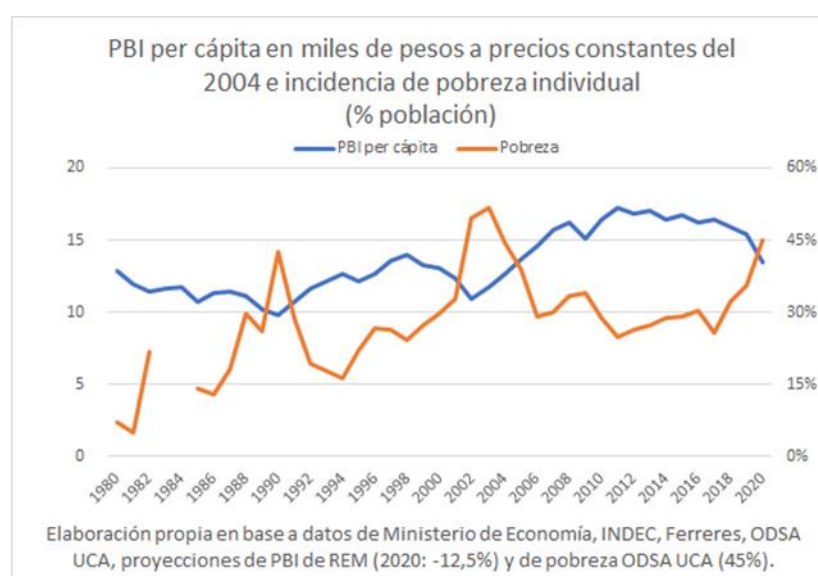
A pesar de una escalada de la desconfianza económica, que se manifestó en el auge de la cotización del dólar, durante el segundo semestre la actividad económica comenzó a recuperarse. El gobierno anticipó un escenario optimista creyendo la pronta llegada de las vacunas posibilitaría la vacunación antes del retorno del invierno. Posteriormente el "overshooting" del tipo de cambio llegó a su fase descendente, y la recuperación siguió en curso, tanto la actividad como la recaudación, ayudada también por la suba de los precios de commodities. Sin embargo, la política de adquisición de vacunas fracasó en sus tiempos, retrasándose su disponibilidad por la escasez internacional. Dada la llegada de una segunda oleada de contagios, más severa que la primera, el gobierno quedó ante la necesidad de volver imponer restricciones a la circulación con impacto en la economía. En este contexto, se profundizó un debate en cuanto a la necesidad de restringir la presencialidad en las escuelas que nuevamente polarizó con fuerza el debate político, ahora con el contexto del año electoral.

El presidente Fernández parece haber perdido una oportunidad de mantener el perfil moderado, con el que ganó las elecciones, y aumentó su popularidad enfrentando el inicio de la pandemia. Sus medidas contrastantes se entienden en la necesidad de mantener cohesionada su propia coalición, heterogénea política e ideológicamente. Sin embargo, esto mismo amplifica la incertidumbre, que atenta contra el clima de negocios y erosiona su aprobación pública. En la medida en que los sectores radicalizados influyan más en la conformación de la agenda, se acentuará la polarización, dificultando los acuerdos políticos para revertir la crisis.^{xii} Por otra parte, la oposición también se divide entre moderados y radicalizados. Los que tienen responsabilidades públicas, necesitan un entorno más estable para la

gestión y accedieron en un principio a dialogar. Pero la necesidad de mantener unida la coalición opositora ante las próximas elecciones implica contener a los sectores polarizados más extremos. Estos sienten que las posibilidades electorales propias se fortalecen endureciendo el discurso frente a la radicalización del gobierno.

La necesidad de un acuerdo de estabilidad y desarrollo

La pregunta clave es por qué, dada la gravedad de la crisis, no se logran sostener las medidas más consensuadas que armonicen políticas y variables para una recuperación efectiva, con reducción de la pobreza y mejora de la inclusión.^{xiii} Parte de la respuesta está en la historia que expusimos en la primera parte. Allí subyace la tenacidad de visiones unilaterales e intereses, que conforman una cultura política con altas dosis de “corporativismo disfuncional,” donde los partidos aglutinan intereses dependiendo solo del éxito político táctico.^{xiv}



Lo alentador, sin embargo, cada vez más diagnósticos, y una buena parte de la opinión pública, tiene claro que las soluciones polarizadas no sirven para resolver los problemas del país, y cada vez más apoya soluciones consensuadas y políticas de estado. Las instituciones que conforman la actividad económica dependen del sistema político: una democracia republicana con alternancia, bajo el estado de

"El consenso sobre instituciones y políticas que apunten al bien común es el camino de todas las fuerzas razonables, por lo que la verdadera lucha es por la unidad en la diversidad"

derecho.^{xv} El consenso sobre instituciones y políticas que apunten al bien común es el camino de todas las fuerzas razonables, por lo que la verdadera lucha es por la unidad en la diversidad. Se requiere por tanto

gestionar, a través de un mecanismo institucional la resolución de diferencias en forma cooperativa, reformulando el corporativismo disfuncional, y ubicando la competencia electoral en un contexto que incentive el logro de los elementos centrales del orden político y económico que necesita el país para un desarrollo equitativo y sustentable.

Sería importante en esto se pudieran sumar actores con influencia política no partidarios, que en lugar de medrar del Estado en línea con el tradicional “corporativismo rentista”, explotando la polarización, asumieran la responsabilidad de fortalecer partidos capaces de generar acuerdos, partiendo de la existencia de

un estado imparcial. Esto podría conducir a la consolidación de una alternancia entre dos partidos fuertes, uno de centro derecha y uno de centro izquierda, que contengan a sus facciones extremas, y que converjan hacia ciertos consensos básicos. Esto permitiría definir un núcleo de políticas de estado pequeño pero indispensable, para garantizar la gobernabilidad, recuperar la confianza y sostener una macroeconomía estable con crecimiento, mejorando las condiciones laborales y sociales para los más postergados. Las probabilidades de esta propuesta, dado el pragmatismo y cortoplacismo reinante, sólo las manifestarán los acontecimientos y cómo sean procesados.

ⁱ Véase Resico M, (2010, 2015).

ⁱⁱ Esto encaja con la distinción entre instituciones "extractivas e inclusivas" de Acemoglu y Robinson (2012).

ⁱⁱⁱ Simplificando mucho sector agrícola versus sector industrial. Para un desarrollo de estos temas véase Diamand M., (1983); y O'Donnell G. (1977).

^{iv} El índice de pobreza que llegó a disminuir al 25%, terminó en 2015 en 32%.

^v El gasto público nacional consolidado pasó de 23,3% del PBI a 41,2% en 2015 (excluyendo intereses de la deuda).

^{vi} A partir de entonces la polarización de valores e ideas políticas y económicas se denominó la "grieta".

^{vii} Fuerzas de centro derecha retomaron la vía democrática a partir de Álvaro Alsogaray (partido UCEDE). Este fue asesor del presidente Menem (1989-99), quien asumió con un discurso contrario al que después aplicó.

^{viii} También se redujeron impuestos a los exportadores y se actualizaron tarifas de servicios públicos.

^{ix} El gobierno adoptó los siguientes objetivos: reducir la pobreza, combatir el narcotráfico y unir a los argentinos.

^x En el contexto electoral, y con el deterioro de la confianza, el gobierno de Macri restauró los controles cambiarios.

^{xi} En un contexto latinoamericano signado por crisis sociales en países como Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia.

^{xii} En el presente, al contrario, un desvío de fondos federales se reasignó por decreto desde la Ciudad de Bs. As., de intendente opositor, a la provincia de Bs. As. de gobernador oficialista, acentuando las diferencias.

^{xiii} Con déficits de alimentación, salud, educación, informalidad, empleabilidad y urbanización asociados.

^{xiv} La primer parte de la afirmación coincide con la tesis de Olson M. (1982).

^{xv} Para lo que se requiere un Estado con una burocracia capacitada, el respeto a la propiedad privada, la defensa de la competencia, la estabilidad de las relaciones fiscales con las provincias, relaciones exteriores no polarizadas, e integración económica regional y global. Una macroeconomía más estable, con un gasto público financiable, con mejores condiciones impositivas para la inversión, la creación de empleo y la exportación. Con más y mejor competencia (menos monopolios, privilegios y corrupción) y competitividad. Resico, M. (2019).